

# Desigualdad social y crisis institucional en Paraguay

Fecha de Recepción: 25 julio 2012

Fecha de Aceptación: 11 diciembre 2012

**Resumen:** El proceso de destitución de Fernando Lugo del cargo de Presidente de la República del Paraguay, tuvo causales sociales y políticas específicas. Las causas sociales se basan en la desigualdad social que impera en el país después de dos décadas de democratización, a partir de lo cual las instituciones republicanas se hallan presas de la tensión social entre un gran sector de la sociedad con bajos niveles de bienestar y unos pocos propietarios que concentran los recursos y las oportunidades a gran escala. Las causas políticas refieren a la disputa por el control del Estado que, a su vez, implica la tensión entre un sector débil que aboga por su democratización y un grupo conservador poderoso económicamente, que defiende el carácter patrimonialista, clientelista y sobre todo, inequitativo del poder público. Entre estas dos dimensiones, la configuración de fuerzas sociales y políticas en el gobierno de Lugo se mostró frágil y presa de ambiciones sectoriales, del oportunismo político y de la reacción agresiva ante un tímido proyecto de redistribución de activos e ingresos. La institucionalidad política de la República carece de fortaleza para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado así como entre los diferentes sectores e intereses de la sociedad. El fortalecimiento de las instituciones supone un Pacto Social que además de garantizar reglas de juego democráticas, favorezca las condiciones para el ejercicio de derechos.

**Palabras clave:** Juicio político; democracia; desigualdad social; institucionalidad; Estado.

## Luis Ortiz Sandoval

Sociólogo por la Universidad Católica «Ntra. Sra. de la Asunción». Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París - Francia. Es profesor de la Universidad Católica «Ntra. Sra. de la Asunción» y de la FLACSO, sede académica Paraguay. Investigador del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO Paraguay). Autor de artículos de publicación nacional e internacional.

© Luis Ortiz Sandoval. Publicado en Revista Novapolis. Nº 5, Abril-Octubre 2012 pp. 115-129. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172

**Abstract:** The impeachment of Fernando Lugo as President of the Republic of Paraguay, had specific social and political causes. The social causes are based on social inequality prevailing in the country after two decades of Democratization, from which republican institutions are prey to social tension among a large sector of society with low levels of welfare and a few owners who concentrate resources and opportunities on a large scale. Political reasons relating to the dispute over control of the State which, in turn, involves the tension between a weak sector which calls for democratization and economically powerful conservative group that defends the patrimonial, clientelistic and mainly, the inequitable public power. Between these two dimensions, the configuration of social and political forces in the government of Lugo was fragile and prey to ambitious sectoral, political opportunism and the aggressive reaction to a timid project assets and income redistribution. The political institutions of the Republic have no strength to ensure a balance between the branches of government and between different sectors and interests of society. The strengthening of institutions is also a social pact to ensure democratic rules, developing the conditions for the exercise of rights.

**Keywords:** impeachment; democracy; social inequality; institutional framework; State.



## Causalidad sin casualidad

Todo proceso social tiene sus causas, aunque generalmente se las escruta cuando los hechos se consuman. Lo que no hay es casualidad. Este es el caso del juicio político que llevó aceleradamente a Fernando Lugo Méndez, Presidente de la República del Paraguay, a su destitución parlamentaria el 22 de junio. Para algunos, se trató de un oscuro plan pensado con antelación y, para otros, el resultado de su incapacidad en el cargo, costándole una sanción ajustada a la Ley.

El argumento del golpe contra Lugo, por parte de los sectores más conservadores del Paraguay, se basó de inicio a fin en el cumplimiento de una formalidad legal<sup>1</sup>. Aun cuando la sanción constitucional al Presidente *no tuvo legitimidad*, tuvo curso legal ante un Parlamento aunado en su contra y su debilidad política para sostener una alianza de gobierno extremadamente frágil<sup>2</sup>. En este sentido, el golpe parlamentario del 22 de junio, en

---

1 Constitución Nacional del Paraguay, Sección VI, Del Juicio Político. Artículo 225: Del procedimiento.

2 Conformada en su mayoría por el segundo partido en importancia electoral del sistema político paraguayo (el Partido Liberal o PLRA), la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) se debatió en su interior sobre un proyecto democrático o la continuidad oligárquica del orden social. El Partido Liberal, de fuerte composición latifundista, no pudo distanciarse durante toda la transición democrática del Partido Colorado e impugnarlo, ya que defendiendo los mismos intereses que éste en el terreno económico, desnudó su carácter subordinado al Estado oligárquico. Sin embargo, bajo la condición de ser la primera minoría, lideró la coalición multipartidista y multisectorial, con Fernando Lugo a la cabeza, como última alternativa que le quedaba para revertir su progresivo debilitamiento en el mercado electoral. Además, en dicha coalición estuvieron diferentes partidos minoritarios, que van desde el Partido Demócra-

Paraguay, fue un *golpe total*: contó con el apoyo de todo el Congreso traduciendo intereses de clase en una ofensiva política, revirtió un proceso de institucionalización del Estado, que ya funcionaba con reglas de un orden legal obsoleto y, finalmente, asaltó la voluntad popular –expresada en un gobierno legítimo– sin una contestación social multitudinaria.

Apenas tres semanas antes, una manifestación popular desnudaba la débil legitimidad del Parlamento Nacional cuando estuvo a punto de aprobar una ampliación presupuestaria a la Justicia Electoral para proveer fondos a operadores políticos de los partidos representados en el Congreso<sup>3</sup>. Se le sumó otra manifestación del mismo tenor ante el éxito de los legisladores en trabar un proyecto de reforma electoral de amplio alcance democrático. La presión ciudadana en ambos casos, puso en cuestionamiento a los partidos políticos oligárquicos, con excepción de la pequeña coalición que apoya a Lugo y un partido liberal-cristiano<sup>4</sup>. Ávidos de una revancha política ante un escenario que favorecía la imagen de Lugo, los partidos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Liberal, buscaban cualquier pretexto para debilitarlo o destituirlo.

Fue así que un enfrentamiento armado en el noreste del país, en un operativo en el que la policía trataba de desalojar campesinos de las tierras de un político fraudulento de la era stronista, desencadena una indignación nacional cuando pierden la vida seis policías y once campesinos sin tierra<sup>5</sup>. La ocasión fue perfecta para sembrar la confusión. El Partido Colorado responsabiliza de los hechos a Lugo y promueve un juicio político en su contra.

## Un endeble apoyo

El éxito del oportunismo político colorado, se basó en la exaltación de los ánimos y la confusión resultante de los acontecimientos de Curuguaty. La desigualdad de la tenencia de la tierra, causa de ese conflicto, fue la espada

---

ta Cristiano, el Partido Encuentro Nacional, el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido País Solidario, el Partido Progresista Democrático, el Partido del Movimiento Al Socialismo, el Partido Popular Tekojoja y otros poco conocidos. Por su parte hubo organizaciones de la sociedad civil de las más variadas, todas con poco caudal electoral, de modo que el total de esa gama representó aproximadamente 100.000 votos, que se fragmentó en las distintas opciones del campo de centro-izquierda, sin una articulación consistente.

3 Ver: <http://www.ultimahora.com/notas/531435-Hay-un-panorama-incierto-en-el-Senado-sobre-la-acceptacion-o-el-rechazo-al-veto>; <http://www.ultimahora.com/notas/532514-Gano-la-gente-Senado-dijo-no-a-la-ampliacion-para-contratar-operadores-politicos>; <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/jubilo-ciudadano-por-triunfo-contr-a-el-prebendarismo-407919.html>

4 Se trata del Partido Patria Querida. Ver: <http://www.ultimahora.com/notas/523232-Senador-manifiesta-que-el-aumento-para-TSJE-no-se-justifica>

5 Ver: <http://ea.com.py/el-enfrentamiento-en-curuguaty-ya-cuenta-con-17-muertos/>

de Damocles para el Presidente, quien al no haber emprendido acciones decididas para resolver el problema agrario favoreció la tensión que lo secunda. Por otra parte, ante la desacertada decisión de Lugo de confiar la seguridad interna del país al Partido Colorado, como último respiro de ahogado para evitar el juicio político, lleva al fondo su menosprecio al Partido Liberal, principal aliado político en el Parlamento, valiéndole la ruptura y la vía libre a su destitución<sup>6</sup>.

La ruptura de la alianza entre la coalición «Frente Guasu» (Gran Frente), base política del Presidente Lugo y el Partido Liberal, fue justificada por éste como resultado del menosprecio que caracterizó la actitud del Presidente hacia su aliado, lo que *motivó* a los liberales a apoyar el juicio político promovido por el Partido Colorado. Los liberales aprovecharon el contexto de tensión social y política para tomar el control del Poder Ejecutivo, a menos de un año de elecciones generales, con todo el beneficio que la disposición de recursos públicos implica para el gobierno de turno en una campaña electoral.

Explicando el problema como efecto de una actitud caprichosa, la verdadera *razón* del distanciamiento del Partido Liberal del gobierno fue la oportunidad de acaparar el control administrativo y financiero del Estado para promover intereses sectarios y cambiar la orientación de la política pública del gobierno, de marcado signo redistributivo<sup>7</sup>.

Echar la culpa a una persona, es ocultar que la investidura presidencial en verdad constituye un mandato social y traduce institucionalmente la voluntad popular. Quedó desde un inicio claro que el Partido Liberal no ganaba sin Lugo así como éste no llegaba a Presidencia sin el Partido Liberal. Lo que quiere decir que la población de afiliación liberal que votó a Fernando Lugo, era en su mayoría de la extracción social a la que Lugo buscó reivindicar (el Partido Liberal es un partido de fuerte base rural caudillista) y sobre la base de su trayectoria y experiencia episcopal, lo acreditó como candidato que traduciría aspiraciones en hechos concretos. Ningún candidato liberal lo había logrado antes.

---

6 Ver: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/lugo-destituyo-a-filizola-y-al-comandante-de-la-policia-414761.html> ;

7 Mientras el Presidente enfatizó, desde el inicio de su gobierno el fortalecimiento de planes sociales orientados a la inclusión social, con aciertos y desaciertos, el PLRA apostó por mantener las relaciones asimétricas de mercado favoreciendo, sobre esa base, la inversión privada, de carácter nacional (agropecuario y comercial) o transnacional. Un proyecto por el que apostó incansablemente y que ahora podrá impulsar es la instalación de la empresa multinacional «Rio Tinto», a la que ya se facilitaron fondos para estudios de factibilidad (!) y a la que se propone el otorgamiento de subsidios en energía por parte del Estado. Ver: Núñez, Silvio; Paraguay: la transnacional Rio Tinto Alcan y el Golpe de Estado, en Fundación de Estudios, Acción y Participación Social, *Junto a Paraguay ; América latina Resiste!*, FEDAEPS, Quito, 2012 (Versión digital).

Por su parte, el Partido Colorado apuntaló el juicio político informado de que Lugo desoyó al Partido Liberal en la crisis, terreno fértil para que éste reaccionara con acompañar la pena política máxima<sup>8</sup>. El Partido Colorado así consumó la ruptura de la alianza entre el sector político del Presidente y el Partido Liberal, principales fuerzas políticas que lo desplazaron del poder después de 61 años. Por otra parte, un sector interno del Partido Colorado, que responde al poderoso empresario Horacio Cartes, presionó para acelerar el juicio político, evitando un pacto entre Fernando Lugo y la Presidenta del Partido, Lilian Samaniego, que en los planes ingenuos del Presidente apuntaba a dividir ese partido, ofreciendo al sector de Samaniego la oportunidad de acceder a recursos y prepararse económicamente con vistas a las elecciones del 2013<sup>9</sup>.

La débil convocatoria de protesta contra el juicio político en proceso se debió a que las bases sociales del gobierno aún estaban dispersas y no se fortalecieron. Los campesinos se hallaban divididos entre su situación vulnerable y un apoyo frágil a un gobierno que no avanzó en las principales reivindicaciones, a saber la tierra y condiciones de producción. Por su parte, la base política de Lugo, reunida en el Frente Guasu y caracterizada por la fragmentación, no fue capaz de aprovechar la inteligencia de Estado para prever los acontecimientos de Curuguaty. El conocimiento (hasta de Vox Populi) de que los campesinos estaban armados, no llevó al Ministro del Interior Carlos Filizzola a prever las consecuencias de la tensión social y no ponderó su impericia para resolver una situación tan delicada.

A falta de abordaje estratégico y de tacto político, Carlos Filizzola confió en el «buen devenir» de los acontecimientos. Sin admitir su incapacidad ante el conflicto, no renunció con suficiente antelación para ceder su cargo al aliado Partido Liberal y mandarlo al frente, para que ante la posibilidad de un desenlace conflictivo, fuera el responsable de las consecuencias. En tal escenario, el Partido Liberal para disimular sus errores, no hubiera apoyado un juicio político y sostendría a Lugo. Pero Filizzola renunció después, forzado por la amenaza del Congreso de promover su destitución y la del Presidente.

Consumada la tragedia, el Presidente con su hipótesis obtusa de dividir al Partido Colorado, cedió el lugar a su más acérrimo adversario y puso la seguridad interna del país en manos del sector político más conservador. Organizaciones de derechos humanos denunciaron días después, en manifestaciones públicas, que el nombramiento del ex-Fiscal General del Estado

---

8 Ver: <http://www.abc.com.py/nacionales/plra-se-suma-al-juicio-politico-416738.html>

9 Ver: <http://www.ultimahora.com/notas/540765-Cartes-dio-duro-golpe-a-Samaniego-al-apoyar-la-destitucion-de-Lugo>

–reconocido conculcador de derechos y de garantías a los movimientos sociales– era un desacierto político que implicaba un retroceso institucional<sup>10</sup>.

Una cosa es la inexperiencia y de ello nadie puede declararse culpable. La entrada de la izquierda al gobierno en el 2008, abrió un camino de aciertos y errores sobre los cuales se pudo aprender así como fortalecer un proyecto de cambio<sup>11</sup>. Pero sí es responsabilidad política la falta de análisis sobre las relaciones de fuerza al interior de la alianza de gobierno, en el Congreso y en la sociedad.

La izquierda y sus diferentes exponentes no apostaron por un proyecto político consistente sino que, sobre las apetencias personales, buscó sacar rédito de su presencia en la burocracia. La búsqueda afanosa de acceder a cargos públicos segó una estrategia política de fortalecimiento de las bases sociales y la construcción de una agenda común para defender las políticas de redistribución e inclusión social para que perduraran en el tiempo.

Con un Partido Liberal conservador en el propio campo, la ingenua y arrogante actitud de desprecio por parte de la izquierda hacia su aliado le costó su caída del gobierno y el probable debilitamiento de la política social. El acercamiento táctico y la discusión constante hubieran asegurado tener de su lado al PLRA y blindarse del previsible ataque del Partido Colorado, que ha hostigado al gobierno desde un principio<sup>12</sup>. Suponiendo que con algunas carteras de Estado cedidas a los liberales bastaría para contenerlos en su afán golpista, la izquierda no tomó con seriedad y responsabilidad el proceso que comprometió su permanencia en el poder.

Ante el juicio político, el Presidente no pudo defenderse. O mejor, no le dejaron defenderse. Apenas pudo presentar alegatos contra una acusación sin causas y asumir con dignidad la arbitrariedad de un proceso viciado<sup>13</sup>. En la mañana del juicio sus jueces en el Senado han anunciado de antemano la condena, redactada en el orden del día. Previamente, lo han venido anunciando veinticuatro veces en el transcurso de los cuatro años de su mandato. La Corte Suprema de Justicia, que apenas poco tiempo atrás se salvaba de una remoción que promoviera el Congreso, no fue un árbitro ecuánime ante la acción de inconstitucionalidad planteada por los aboga-

---

10 Ver: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/califican-de-hombre-escombros-al-nuevo-ministro-del-interior-416151.html>

11 Uharte Pozas, Luis M. El gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática, en Revista Novapolis, N° 4, Abril-Octubre 2009, págs. 11-36.

12 Rodríguez, Fátima. Crónica de un juicio anunciado, en Ápe Paraguay, Octubre de 2012, Asunción.

13 Lezcano Claude, Luis. Sobre el Juicio político al Presidente Fernando Lugo Méndez, en Fundación de Estudios, Acción y Participación Social, *Junto a Paraguay ¡América latina Resistel!*, FEDAEPS, Quito, 2012 (Versión digital).

dos de Lugo. Dar curso a la misma hubiera significado firmar la apertura de un proceso en su contra y su sucesiva remoción.

El no respeto del debido proceso y de las garantías constitucionales del Presidente depuesto, se avizoró como una estrategia para aislar económica y políticamente al gobierno sucesor de Federico Franco. El Partido Colorado calculó y ejecutó no solamente la ruptura de la alianza formal entre el Partido Liberal y la coalición socialdemócrata, sino también una crisis en las relaciones internacionales para el gobierno de facto. ¿O acaso dejaría la ANR a su centenario rival político todas las condiciones para un buen desempeño gubernamental y que cuente con la aprobación generalizada? Desplazada la socialdemocracia, la puja interna en la oligarquía conservadora tomaría su curso normal.

## Causas y efectos de una crisis institucional

### *La irregularidad*

Los sucesos recientes en torno al conflicto agrario, tanto en el caso de las tierras mal habidas de Ñacunday como en las de Curuguaty, desnudan la desidia de los sucesivos gobiernos de la transición democrática para conservar las bases de la estructura agraria basada en la extrema desigualdad de la distribución de la tierra. El otorgamiento del dictador Stroessner de grandes extensiones de tierra a sus leales, durante cuatro décadas, no fue revisado en los años de la transición, manteniendo el problema del carácter espurio de incontables propiedades rurales así como la superposición de títulos falsos como resultado de negocios turbios en el Instituto de Bienestar Rural (IBR), hoy Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)<sup>14</sup>. La situación actual de caos en el registro y catastro de la propiedad rural es su consecuencia más palpable.

Los vicios y delitos relacionados, no solamente con las formas prebendarias de adjudicación de títulos, sino con la complicidad de la justicia y de los adjudicatarios, indican que la estructura agraria adolece de serios cuestionamientos de legalidad. Este vicio de origen se conjugó con la facilidad en la cesión de propiedades a productores extranjeros de soja, sin el respeto de las normativas de prohibición de venta de tierras a colonos extranjeros en la franja de cincuenta kilómetros de la frontera. Asimismo, en los años de la transición se intensificaron la compra y venta de *derecheras* de las tierras de campesinos pobres, afectados por la degradación de sus suelos, por la conta-

---

14 Fogel, Ramón. Tierras mal habidas y mal adjudicadas. Dos objetivos de las luchas campesinas, en Caballero Javier, *Realidad social del Paraguay II*, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Universidad Católica, Asunción, 2009.

minación de los cauces hídricos y por la vulnerabilidad de sus hogares ante el uso intensivo de los productores sojeros de agrotóxicos. Hay que sumar el beneficio que recibieron los grupos agro-empresariales en el fácil acceso a las tierras, el apoyo técnico y crediticio así como los incentivos fiscales para la exportación de materias primas sin industrialización<sup>15</sup>.

Los productores sojeros pueden conseguir escrituras públicas de compromisos de transferencia de propiedad o de transferencia de derechos de ocupación de parcelas como si fueran títulos legales. La compra de estas tierras por esos actores viola normativas adicionales como la residencia obligatoria en la finca, la ciudadanía paraguaya y el haber restrictivo de una sola parcela (Fogel, 2012).

Otra forma irregular de la propiedad son las tierras de origen público que fueron transferidas a particulares y cuyas dimensiones son mayores a las permitidas por la Ley. Esto las convierte en tierras mal habidas, ya que las adjudicaciones de tierra en el marco de la reforma agraria se realizan a una población beneficiaria, definida exclusivamente como campesinos que no tienen tierra o la tienen en cantidad insuficiente, estableciéndose en la Ley un tamaño máximo de las fincas (*Ibid.*). La venta a personas no beneficiarias de esa Ley, tanto de fincas no destinadas a la reforma agraria como de fincas de dimensiones mayores a las establecidas, adolece de nulidad. Este es precisamente el caso del inmueble en litigio en las intermediaciones de Curuguaty<sup>16</sup>.

Una última forma viciada de titulación y formalización consiste en la falsificación de títulos, cuando de forma intencionada se produce un título inventado, sin base jurídica. La falsificación de los títulos originales, que en los años de la transición democrática se ha agudizado, responde a la generación de derechos espurios para diferentes beneficios<sup>17</sup>.

---

15 Nickson, Andrew. Colonización brasileña en la Región Oriental del Paraguay, en Fogel, Ramón & Riquelme, Marcial: *Enclave sojero. Pérdida de soberanía y pobreza*, CERI, Asunción, 2005.

16 El INDERT inició una mensura judicial para determinar los límites y superficie exacta del inmueble mal habido del empresario Blas N. Riquelme -reconocido político stronista- denominado «Campos Morombi» para recuperarlo porque era de patrimonio fiscal. El empresario emprendió una demanda judicial solicitando la *usucapión* de dichas tierras, alegando que la utilizaba inintermittentemente desde hace más de dos décadas. El juzgado, sin pedir informes a las entidades competentes sobre la situación legal del inmueble y sobre sus registros públicos, sentencia de forma sospechosamente expeditiva a favor de Riquelme. Una asociación de campesinos, informados sobre esta situación, decide ocupar las tierras, ante lo cual la fiscalía y el juzgado locales, de manera irregular e ilegítima, promueven el desalojo, ejecutado el 15 de junio y tras lo cual se sucede el trágico enfrentamiento entre policías y campesinos.

17 La enorme dimensión de las tierras mal habidas hace difícil el proceso de recuperación para el Estado puesto que los empresarios rurales, detentándolas de forma irregular, traban las mensuras judiciales y arguyen que con ellas se busca desestabilizar el orden social. Ver: Periódico E'a, «Ñacunday: ¿de quiénes son las tierras?», N. 20,



La desigualdad de la tenencia de la tierra en Paraguay se ampara en un modelo de acumulación basado en la ilegalidad. La modalidad en que grandes grupos de propietarios se enriquecieron durante la dictadura stronista como en los años de la denominada «transición democrática», conservó exactamente el mismo régimen de propiedad (feudal) que se sucedió a la guerra de la Triple Alianza<sup>18</sup>.

### *La concentración*

Las características semif feudales de la estructura de la propiedad de la tierra en Paraguay se reflejan en los principales indicadores proveídos por el Censo Agropecuario Nacional del año 2008. Su comparación con la información relevada en el censo previo, del año 1991, nos ayuda a comprender las razones del conflicto social en torno a la tierra.

En el periodo 1991-2008 hubo una disminución de las superficies menores a 100 hectáreas, que es donde se concentra la economía campesina. Al mismo tiempo el número de fincas de entre 100 y menos de 500 hectáreas se incrementó en una tasa de 34,8% y en una tasa de 56% las fincas de 500 hectáreas y más. De un total de 289.666 fincas, 7.478 fincas, que corresponden a las de 500 hectáreas y más, concentran 27.807.215 hectáreas (2,6% del total de fincas con 85,5% del total de la superficie agrícola del país, o sea 8.438.002 hectáreas más que en 1991), lo que significa que se apropiaron del 96,9% de las nuevas tierras habilitadas (8.709.338 has.)<sup>19</sup>.

Respecto a los grupos campesinos, entre 1991 y 2008 se incrementan levemente las fincas de menos de 5 hectáreas, como efecto de la pulverización de minifundios pequeños, disminuyendo también la superficie explotada de los diferentes tipos de fincas ubicados entre 5 a 100 hectáreas. Por su parte, se duplica la dimensión de fincas explotadas entre 100 a 500 hectáreas (soja) y de 500 hectáreas y más (soja y ganadería).

Como ha sido la constante durante la dictadura y durante la transición, la transferencia de tierras favoreció a los latifundistas ganaderos y a los empresarios desfavoreciendo a los campesinos, dificultando insertar a éstos en el mercado nacional aun cuando sea de manera económicamente dependiente. Con este proceso se debilitó el modelo de dominación clientelista y de cooptación política, iniciándose una abierta persecución y expulsión de los productores minifundistas. El régimen «democrático» no se distinguió

---

18 Laíno, Domingo. *De la independencia a la dependencia*, Intercontinental Editora, Asunción, 1976.

19 Ministerio de Agricultura y Ganadería-Dirección de Estadística y Censos, *Censo Agropecuario 2008*, Asunción, 2009.

respecto de la política agraria stronista, ya que no variaron las desigualdades en la estructura agraria ni la exclusión social de los sectores campesinos<sup>20</sup>.

La pronunciada desigualdad entre dos sectores rurales con dos sistemas productivos distintos, contribuyó a sostener en los hechos un modelo económico que favorece a una minoría privilegiada, ante lo cual el Estado ha sido históricamente complaciente, sin capacidad ni voluntad de inclinar la balanza hacia una sociedad más equitativa. Los gobiernos de la transición, incluido el de Fernando Lugo, no hicieron nada por tocar la base jurídico-legal de la estructura agraria. Ante una sociedad paraguaya enormemente benévola con los grupos agro-exportadores, que se benefician de enormes ingresos y de una contribución irrisoria al fisco<sup>21</sup>, el Estado no implementó un sistema impositivo que favoreciera a la mayoría de la población rural el acceso a la propiedad y des-incentive la concentración de la tierra en manos de una minoría terrateniente.

En suma, en un país en que la actividad agropecuaria representa la principal generadora de riqueza, la desigualdad de la distribución de la tierra se constituye en el fundamento de la desigualdad social.

### *El desgaste*

Un punto clave para comprender las condiciones sociales e institucionales de la destitución de Lugo es que su gobierno no emprendió una acción clara y decidida para resolver el problema agrario. En efecto, decidió la intervención de la entidad responsable de la política de tierras, el INDERT, recién en el cuarto año de mandato, ante la presión de un conflicto agrario que se le iba fuera de control y a contramano del apoyo social y político que se hallaba en un nivel bajo<sup>22</sup>.

La clase terrateniente, beneficiaria de la irregularidad en la tenencia de la tierra y responsable de la anarquía en el ordenamiento jurídico agrario, promovió sistemáticamente el enmascaramiento del orden jurídico imperante y acusó a las investigaciones sobre la legalidad de las propiedades, como violadoras de derechos y carentes de legitimidad. El Poder Judicial,

---

20 Fogel, Ramón. *Las luchas campesinas. Tierra y condiciones de producción*, CERI, Asunción, 2001, pág. 56.

21 Ver: <http://www.ultimahora.com/notas/583694-El-campo--genera-28%20de-la-riqueza,-pero-aporta--directamente-solo-2.2>

22 El dictamen del interventor sobre la situación del sistema de propiedad agrícola y de los registros de la tierra, no iba a tener incidencia en el saneamiento y regularización de la tenencia en el corto plazo, como ya lo mostró la lentitud y falta de voluntad del gobierno en los años que precedieron. Pero sí podía sentar las bases para una revisión de la estructura agraria siempre y cuando contara con el suficiente apoyo social y político.

por su parte, desestimó las denuncias y los pedidos de investigación, demarcaciones y restitución de tierras de origen espurio al patrimonio fiscal.

De todos los gobiernos de la transición, el gobierno de Fernando Lugo es el que más intentó salvaguardar las garantías de los ocupantes de tierra en procesos de desalojo y es donde se registraron menos hechos conflictivos en torno a los mismos<sup>23</sup>. El acuerdo entre el gobierno y los campesinos, sobre la base de compra de tierras a condición de disminuir amenazas de ocupaciones, fue visto por la oligarquía como una artimaña clientelista y duramente atacado. De cara a cada ocupación, tomada de manera aislada y manipulada tendenciosamente por la prensa (Ortiz, 2012), la oligarquía exigió lo que siempre caracterizó a los gobiernos anteriores: la represión y la violencia inmediata. La salida institucional a estos conflictos, que el gobierno de Lugo planteó desde un inicio, buscó establecer garantías a todas las partes involucradas. Pero salidas institucionales *sin resolver el problema estructural*, lo llevó al atolladero.

La oligarquía, al no apoyar en el Parlamento las leyes de reforma agraria, insistió en culpar a los campesinos por la «afrenta a la propiedad privada» y al gobierno por «agitador social». A la clase dominante paraguaya, nucleada en los dos partidos tradicionales, no le vino *ex nihilo* tomar una posición unitaria a los efectos del juicio político. Ante la amenaza a sus privilegios tradicionales, los partidos presentes en el Parlamento y que pertenecen a la clase propietaria, defendieron sus privilegios como clase y no como partidos.

Con el uso de armas por parte de los campesinos contra la fuerza pública durante el desalojo de «Campos Morombi», el 15 de junio pasado, se llegó al punto límite de la tolerancia oligárquica a una institucionalidad endeble. El ataque de los labriegos a los efectivos del Estado, detentador del monopolio legítimo de la violencia física, constituyó la principal afrenta a la clase propietaria, que ha obstaculizado todas las reformas posibles para resolver el problema agrario e hizo todo para minar el éxito de un gobierno cuya política de inclusión social fue su emblema. Los hechos de Curuguaty sirvieron de excusa perfecta para volver al estado de cosas previo al 20 de abril de 2008.

Lo que se jugó en el juicio político fue la reversión de un tablero desfavorable para la oligarquía durante el gobierno de Lugo. Atrincherada en el Congreso para la defensa de sus intereses, emprendió el ataque contra el avance de la socialdemocracia en un país en el que la notoria desigualdad

---

23 Ver: <http://www.paraguay.com/nacionales/acuerdan-protocolo-para-aplicar-contra-invasiones-de-tierra-81268>

lleva a mostrar la intervención del Estado y las políticas redistributivas como una feroz amenaza.

### *El contexto externo*

Una premisa elemental en Derecho Internacional, cualquiera fuera el proceso de integración entre los países, es la existencia de derechos y obligaciones entre los Estados asociados. En los acuerdos internacionales a partir de la segunda mitad del siglo XX, la democracia se volvió objeto clave de compromisos y responsabilidades, ya que permite evitar la violación de derechos universales al interior de los países miembros así como prevenir el acaparamiento de recursos y oportunidades por élites gobernantes, que por lo común se constituyen de facto e impiden que los beneficios de la integración se distribuyan con los sectores desfavorecidos de la población.

Paraguay como Estado miembro de varios bloques regionales (entre los más importantes el MERCOSUR y el UNASUR) así como signatario de varios Tratados y Acuerdos Internacionales, refrendó las cláusulas y protocolos que establecían la obligatoriedad del cumplimiento de estos compromisos y responsabilidades para ser miembro de pleno derecho. Con el juicio político irregular e ilegítimo del Presidente Lugo, se violaron todos los acuerdos en cuestión al constituir una afrenta a los derechos que todo Estado democrático debe garantizar. Una sanción política a Paraguay por haber faltado a sus compromisos y responsabilidades como Estado miembro de los bloques en cuestión, es previsible.

Los países integrantes de MERCOSUR y los países asociados expresaron públicamente su condena a la ruptura del orden democrático ocurrido en Paraguay y suspendieron la participación del nuevo gobierno en la Cumbre de Jefes de Estado de dicho Tratado, que tuvo lugar en Mendoza, Argentina, el viernes 29 de junio, iniciándose así una serie de medidas de suspensión política de los Estados de la región<sup>24</sup>. Por su parte, algunos países llamaron a sus embajadores para una consulta sobre el proceso de juicio político, mientras que otros ordenaron el retiro de sus representantes diplomáticos.

No es en vano que los países de la región desconfíen sobre el cambio de gobierno en Paraguay, ya que el mismo Congreso en este país, que vetó la

---

<sup>24</sup> En el caso del MERCOSUR, es cierto que dicho marco de integración sirvió sobre todo a los intereses de las dos grandes potencias regionales, Brasil y Argentina. La crisis en torno a la destitución del Presidente Lugo es utilizada por esta última para disimular los obstáculos que sistemáticamente fue poniendo a Paraguay desde el inicio de la unión aduanera, en especial con las trabas para el ingreso de productos manufacturados paraguayos al país vecino en el primer semestre de 2012. Ante este hecho, Uruguay y Paraguay han iniciado un proceso de integración complementaria con Bolivia, el acuerdo URUPABOL, para fortalecer las economías de estos países ante sus poderosos vecinos.

entrada de Venezuela al MERCOSUR así como la ampliación del marco de integración regional, es el que impulsó el juicio contra Lugo. La difícil situación de Paraguay, en un contexto en que los países de MERCOSUR y UNASUR condicionan la continuidad de Paraguay con el resarcimiento de la situación generada por el golpe institucional, evidencia que la integración requiere condiciones ratificadas por los Estados parte y que, si bien no justifican afrentas contra la soberanía nacional, su incumplimiento es pasible de sanciones en el relacionamiento externo.

En este sentido, el panorama que se le presenta al gobierno de Federico Franco en el contexto externo es crítico. Todo indica que es un resultado más de la jugada calculada por el Partido Colorado para desgastar a su tradicional adversario político en su corto gobierno. Los colorados, en efecto, se beneficiaron históricamente del aislamiento geopolítico y capitalizarán esta coyuntura externa, como un rédito político en el 2013.

### **Las paradojas del «juego» democrático**

Si el régimen democrático establece la relación entre los ciudadanos y el Estado en un sistema representativo de gobierno, la delegación del poder de las mayorías en sus representantes tiene la finalidad de que velen por sus intereses y que aseguren su bienestar.

El dato de que Paraguay es uno de los países con mayores desigualdades de América Latina, interpela la forma democrática del gobierno de esa República<sup>25</sup>. A veintitrés años de iniciado el proceso democrático, cuesta comprender por qué la población paraguaya participa de un régimen político que la sume en la pobreza. O la mayoría de los ciudadanos deciden democráticamente de permanecer en la exclusión, o sea, ejercen hacia sí mismos una especie de masoquismo político votando para desfavorecerse, o bien, la democracia es meramente una fachada.

En esta disyuntiva, la ruptura del proceso social bajo el gobierno de Lugo, es la muestra de que la naturaleza de la democracia paraguaya es una institucionalidad formal adecuada a una sociedad desigual. Esa institucionalidad, plasmada en la Constitución de 1992, refrendó la persistencia del autoritarismo en el Estado, con la consecuente arbitrariedad, discrecionalidad, verticalismo, clientelismo y patrimonialismo, propios de la era de Alfredo Stroessner. Las enormes necesidades sociales insatisfechas durante más de dos décadas de «democracia» son el terreno fértil para su continuidad.

---

25 Ver: <http://www.lanacion.com.py/articulo/77806-el-paraguay-es-el-pais-con-mayor-desigualdad-en-america-latina.html>

Así, un obstáculo para la democracia en Paraguay es la desigualdad. Los acontecimientos de Curuguaty evidenciaron hasta qué punto ésta desgastó el frágil orden institucional. El conflicto resultante de las acciones contentiosas campesinas ante una situación insostenible de pobreza y de ilegalidad en la tenencia de la tierra, constituye un punto de inflexión y de regresión en el intento por institucionalizar las relaciones políticas en Paraguay.

Tras el velo de un «orden legal» en la destitución del Presidente Lugo, se esconde la rearticulación de un proyecto político conservador y el retorno de sus paladines al frente del Estado, quienes buscarán mantener una institucionalidad que atenúe el conflicto social sin atacar sus causas. Con el juicio político se *reafirmó* la arbitrariedad como principio rector de las instituciones republicanas, donde las reglas de juego en abstracto ocultan la persistencia de la discrecionalidad y la prevalencia de la fuerza sobre la razón.

La fragilidad de esas instituciones evidencia que las reglas de juego no bastan para garantizar relaciones políticas justas y equitativas. Ningún juego se desenvuelve solamente sobre la base de las reglas. Se requieren además jugadores en condiciones igualitarias para jugar y árbitros ecuanímenes e imparciales. Y, sin duda, la posibilidad de impugnar un resultado fraguado es uno de los principios esenciales de ese juego que llamamos democracia.

## Bibliografía

- Barboza, Julio. *Derecho Internacional Público*, Ed. Zavallía, Buenos Aires, 2008.
- Bobbio, Norberto. *Teoría general de la Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009.
- Fundación de Estudios, Acción y Participación Social, *Junto a Paraguay ; América latina Resiste!*, FEDAEPS, Quito, 2012 (Versión digital).
- Fogel, Ramón. Concentración de tierras: Títulos con vicios legales y el Estado ausente, *Revista Acción*, N° 323, Abril de 2012.
- ; *Estructura social y Procesos políticos*, Servilibro, Asunción, 2005.
- ; *Las luchas campesinas. Tierra y condiciones de producción*, CERI, Asunción, 2001.
- Laino, Domingo. *De la independencia a la dependencia*, Intercontinental Editora, Asunción, 1976.
- Nickson, Andrew. Colonización brasileña en la Región Oriental del Paraguay, en Fogel, Ramón & Riquelme, Marcial: *Enclave sojero. Pérdida de soberanía y pobreza*, CERI, Asunción, 2005.
- Ortiz, Arístides. Discurso mediático y justificación de la desigualdad social, *Revista Acción*, N° 323, Abril de 2012.
- Ortiz, Luis. El ocaso del estado stronista. Elecciones políticas y cambio social, *Rebelión*, abril de 2008: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=66276>.

Paraguay-Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Censo Agropecuario Nacional 2008*, Asunción.

Rodríguez, Fátima. Crónica de un juicio anunciado, en *Ápe Paraguay*, Octubre de 2012, Asunción.

Touchard, Jean. *Historia de las ideas políticas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1981.

Uharte Pozas, Luis M. El gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática, en *Revista Novapolis*, N° 4, Abril-October 2009.

## **Diarios**

ABC Color

E'a

Última Hora

La Nación